SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 23 de noviembre de 2000 *

En el asunto C-421/98,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. I. Martínez del Peral y el Sr. B. Mongin, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por la Sra. M. López-Monís Gallego, Abogado del Estado, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard E. Servais,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 10 de la Directiva 85/384/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1985, para el reconocimiento mutuo

* Lengua de procedimiento: español.

de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, y que incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios (DO L 223, p. 15; EE 06/03, p. 9), al establecer en el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto 1081/1989, de 28 de agosto de 1989 (BOE nº 214, de 7 de septiembre de 1989, p. 28449), que los titulados en arquitectura por otros Estados miembros cuyo título hubiere sido reconocido en el marco de dicha Directiva «no podrán ejercer en España facultades distintas de las que conforme a la titulación del país de origen podrían desarrollar en éste, salvo que actúen en colaboración con otro profesional capacitado para ejercerlas y con titulación asimismo reconocida según la legislación española»,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. A. La Pergola, Presidente de Sala, D.A.O. Edward (Ponente) y P. Jann, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de mayo de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de noviembre de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), un recurso destinado a que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 10 de la Directiva 85/384/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1985, para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, y que incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios (DO L 223, p. 15; EE 06/03, p. 9; en lo sucesivo, «Directiva»), al establecer en el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto 1081/1989, de 28 de agosto de 1989 (BOE nº 214, de 7 de septiembre de 1989, p. 28449; en lo sucesivo, «Real Decreto»), que los titulados en arquitectura por otros Estados miembros cuyo título hubiere sido reconocido en el marco de dicha Directiva «no podrán ejercer en España facultades distintas de las que conforme a la titulación del país de origen podrían desarrollar en éste, salvo que actúen en colaboración con otro profesional capacitado para ejercerlas y con titulación asimismo reconocida según la legislación española».

El marco jurídico comunitario

2 El artículo 1 de la Directiva dispone:

«1. La presente Directiva se aplicará a las actividades del sector de la arquitectura.

2. Con arreglo a la presente Directiva, por actividades del sector de la arquitectura se entenderá las ejercidas habitualmente con el título profesional de arquitecto.»

3 El artículo 2 de la Directiva prevé:

«Cada Estado miembro reconoce los diplomas, certificados y otros títulos obtenidos mediante una formación que cumpla las exigencias de los artículos 3 y 4 y expedidos a los nacionales de los Estados miembros, por los demás Estados miembros, dándoles por lo que respecta al acceso a las actividades contempladas en el artículo 1 y su ejercicio con el título profesional de arquitecto, en las condiciones establecidas por el apartado 1 del artículo 23, el mismo efecto en su territorio que el de los diplomas, certificados y otros títulos que ese mismo Estado expide.»

4 El artículo 10 de la Directiva establece:

«Cada Estado miembro reconocerá los diplomas, certificados y otros títulos, contemplados en el artículo 11, expedidos por los demás Estados miembros a los nacionales de los Estados miembros que ya están en posesión de tales calificaciones en la fecha de la notificación de la presente Directiva o hayan comenzado sus estudios sancionados por tales diplomas, certificados y otros títulos a más tardar en el tercer año académico siguiente a dicha notificación, incluso si no cumplen las exigencias mínimas de los títulos a que se refiere el Capítulo II, dándoles en lo relativo al acceso a las actividades contempladas en el artículo 1 y a su ejercicio, con sujeción al artículo 23, el mismo efecto en su territorio que a los diplomas, certificados y otros títulos que expide en el campo de la arquitectura.»

5 Según el artículo 16 de la Directiva:

«1. Sin perjuicio del artículo 23, los Estados miembros de acogida asegurarán que el derecho sea reconocido a los nacionales de los Estados miembros que cumplan las condiciones previstas en el Capítulo II o III, de hacer uso de su legítimo título de formación y, en su caso, de su abreviación, del Estado miembro de origen o de procedencia, en la lengua de este Estado. Los Estados miembros de acogida podrán prescribir que este título venga acompañado del nombre y lugar del establecimiento o del tribunal que lo ha expedido.

2. Cuando el título de formación del Estado miembro de origen o de procedencia pueda ser confundido en el Estado miembro de acogida con un título que exige, en este Estado, una formación complementaria que el beneficiario no ha adquirido, este Estado miembro de acogida podrá prescribir que tal beneficiario utilizará su título de formación del Estado miembro de origen o de procedencia según una fórmula adecuada que especificará el Estado miembro de acogida.»

El marco jurídico nacional

6 El ordenamiento jurídico español se adaptó a la Directiva mediante el Real Decreto, por el que se regula el reconocimiento de certificados, diplomas y otros títulos en el sector de la arquitectura de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, así como el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios.

7 Los artículos 9 y 10 del Real Decreto definen los requisitos para el ejercicio de la profesión de arquitecto en España, así como el derecho de establecimiento.

8 El artículo 10 del Real Decreto dispone:

«1. En virtud de su colegiación, los titulados a los que se refiere el presente Real Decreto disfrutarán de los mismos derechos y asumirán idénticas obligaciones que los Arquitectos colegiados españoles. En particular, en lo que se refiere a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones correspondientes, les son de aplicación los Estatutos de los Colegios de Arquitectos y las normas deontológicas de actuación profesional emanadas del Consejo Superior de los mismos.

2. Cuando las intervenciones consistan en redactar proyectos de ejecución o asumir la dirección facultativa de obras, los titulados por otros Estados miembros, cuyo título hubiere sido reconocido en España de conformidad con lo previsto en el presente Real Decreto, no podrán ejercer en España facultades distintas de las que conforme a la titulación del país de origen podrían desarrollar en éste, salvo que actúen en colaboración con otro profesional capacitado para ejercerlas y con titulación asimismo reconocida según la legislación española.»

El procedimiento administrativo previo

9 Mediante escrito de 19 de julio de 1990, la Comisión requirió al Reino de España para que presentase sus observaciones en relación con la no conformidad del artículo 10, apartado 2, del Real Decreto con los artículos 2 y 10 de la Directiva.

10 Mediante escrito de 30 de octubre de 1990, el Gobierno español negó esta imputación basándose, por un lado, en el artículo 56 del Tratado CE (actualmente artículo 46 CE, tras su modificación) y, por otro, en las

particularidades que distinguen a la Directiva de otras Directivas sectoriales que prevén el reconocimiento mutuo de títulos, ya que estas últimas llevan a cabo una armonización completa de las exigencias de formación mínimas para permitir el reconocimiento mutuo automático.

11 Al estimar que las alegaciones del Gobierno español no le permitían modificar su posición, la Comisión, mediante escrito de 21 de abril de 1992, envió un dictamen motivado al Reino de España instándole a adoptar las medidas necesarias para atenerse a él en el plazo de dos meses a partir de su notificación.

12 En su respuesta de 16 de diciembre de 1992, el Gobierno español comunicó su intención de derogar el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto. Sin embargo, aunque el Real Decreto fue efectivamente modificado por el Real Decreto 314/1996, de 23 de febrero de 1996 (BOE nº 64, de 14 de marzo de 1996, p. 10140), su artículo 10, apartado 2, se mantuvo en vigor.

13 En estas circunstancias, la Comisión, al considerar que el Reino de España no se había atenido al dictamen motivado, decidió interponer el presente recurso.

Alegaciones de las partes

14 Según la Comisión, del propio tenor literal de los artículos 2 y 10 de la Directiva se desprende que el titular de un diploma, certificado u otro título en arquitectura expedido por un Estado miembro distinto del Estado miembro de acogida debe gozar de los mismos derechos y estar sometido a las mismas obligaciones que los titulados del Estado miembro de acogida.

15 Por lo que se refiere a los títulos que cumplan las exigencias de los artículos 3 y 4 de la Directiva, así como a los títulos que respondan a los criterios del régimen de derechos adquiridos de su Capítulo III, la Directiva prevé, según la Comisión, su reconocimiento automático e incondicional. En su opinión, en el espíritu del legislador comunitario el grado de armonización llevada a cabo mediante una lista de criterios cualitativos y cuantitativos bastaba para hacer posible la aplicación del principio de reconocimiento mutuo.

16 Según la Comisión, el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto es incompatible con este principio de reconocimiento mutuo. Sostiene que de este artículo se desprende que no se reconoce el mismo ámbito de actividades a los titulados en arquitectura por otro Estado miembro que a los poseedores de un título de arquitectura obtenido en España. En su opinión, en virtud de dicha disposición nacional los titulados en arquitectura por otros Estados miembros, cuyo título hubiere sido reconocido en España, no pueden ejercer en España facultades distintas de las que conforme a la titulación del país de origen podrían desarrollar en éste.

17 Aunque la definición legal del sector de la arquitectura y el establecimiento del régimen jurídico de la profesión de arquitecto corresponden a la legislación nacional del Estado miembro de acogida, la Comisión sostiene que, a diferencia de lo alegado por el Gobierno español, el ámbito de actividades del arquitecto que posee un título expedido en España no es más amplio que el de los arquitectos de los demás Estados miembros.

18 Pero aunque así fuese, la Comisión reconoce que, a falta de una definición común en los distintos Estados miembros del ámbito de actividades de la profesión de arquitecto, un arquitecto migrante puede tener en el Estado miembro de acogida un ámbito de actividades profesionales más amplio que aquel para el que fue inicialmente formado.

19 La Comisión considera, no obstante, que la Directiva prevé esta posibilidad. En su opinión, del artículo 1, apartado 2, de la Directiva se desprende, por los motivos formulados en los considerandos noveno y décimo, que el legislador comunitario aceptó que el reconocimiento de los títulos impuesto por los artículos 2 y 10 de la Directiva pueda tener como consecuencia que los profesionales queden habilitados para ejercer, con el título profesional de arquitecto, determinadas actividades a las que su título no les da acceso en su país de origen.

20 En cualquier caso, la Comisión señala que, para garantizar una protección suficiente del destinatario de las prestaciones de servicio del arquitecto, el legislador ha previsto, en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva, una medida específica destinada a informar al consumidor de los requisitos de formación y del origen del título del arquitecto migrante. Según la Comisión, cualquier medida adicional adoptada por el Estado miembro de acogida, como la obligación de trabajar en colaboración con un profesional habilitado, en este Estado, para ejercer las actividades para las que no ha sido formado el arquitecto migrante, está prohibida por la Directiva.

21 Por lo que se refiere a la aplicación del artículo 56 del Tratado, la Comisión sostiene que, puesto que no ha quedado acreditada una diferencia sustancial de la formación y el ámbito de actividades de los arquitectos de otros Estados miembros respecto de los titulados en España, ni siquiera procede analizar la posible aplicación de dicho artículo en el presente caso.

22 Además, la Comisión afirma que resulta dudoso que se puedan invocar las excepciones mencionadas en el artículo 56 del Tratado para privar de efecto a una Directiva de armonización, aunque ésta sea mínima, cuando la propia Directiva establece los mecanismos de prevención de las situaciones que podrían atentar contra la seguridad pública. La Comisión recuerda que, dentro del marco jurídico existente, los Estados miembros disponen de una serie de medidas de salvaguardia destinadas a garantizar el efecto útil de la Directiva y a corregir las situaciones que no cumplan las condiciones que ésta establece.

23 Por otra parte, según la Comisión el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto no respeta el principio de proporcionalidad. En su opinión, las normas deontológicas aplicables en España bastarían, en cualquier caso, para solucionar las diferencias relacionadas con la formación de los arquitectos.

24 El Gobierno español, por su parte, sostiene que la definición del ámbito de actividades de la profesión de arquitecto y la determinación del régimen jurídico aplicable a ésta corresponden a la legislación nacional del Estado miembro de acogida. Dicho Gobierno señala, a este respecto, que los artículos 2 y 10 de la Directiva se limitan a exigir que cada Estado miembro, como Estado miembro de acogida, reconozca los diplomas, certificados y otros títulos expedidos a los nacionales comunitarios por los demás Estados miembros, dándoles el mismo efecto en su territorio que el de los diplomas, certificados y otros títulos que ese mismo Estado expide.

25 Además, según el Gobierno español, del artículo 1 de la Directiva se desprende que ésta sólo se refiere a las actividades ejercidas habitualmente con el título profesional de arquitecto. Si bien no se discute que la legislación española reconoce los diplomas, certificados y otros títulos que dan acceso a las actividades del sector de la arquitectura que se ejercen habitualmente con el título profesional de arquitecto, dicho Gobierno considera, sin embargo, que las actividades contempladas en el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto no forman parte de estas actividades habituales. El Gobierno español sostiene, en efecto, que las actividades que consisten en redactar proyectos de ejecución o asumir la dirección técnica facultativa de obras son competencia, en varios Estados miembros, de los ingenieros civiles.

26 El Gobierno español alega que el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto pretende precisamente poner remedio al supuesto de que ciertas titulaciones incluidas en la Directiva no sean plenamente competentes en el dominio técnico referido a la estabilidad de los edificios. Por tanto, lo único que exige esta disposición es, en su opinión, que en aquellos casos en que la titulación expedida en el Estado miembro de origen no otorgue plenas facultades al arquitecto migrante, éste deberá asociarse con otro profesional debidamente habilitado,

cuya titulación esté reconocida por la legislación española. No se exige a dicho profesional que tenga la nacionalidad española ni que haya obtenido su título en España.

27 El Gobierno español sostiene que existen importantes divergencias por lo que se refiere al campo de actividad cubierto por el título habilitante, así como en lo referente a la formación, misiones y responsabilidad del arquitecto.

28 A falta de una armonización de las normas relativas a la formación y a las competencias de los arquitectos en los distintos Estados miembros, el Gobierno español considera que el artículo 56 del Tratado permite a estos últimos establecer mecanismos para garantizar que los beneficiarios de la Directiva puedan asumir la seguridad de los proyectos arquitectónicos, especialmente en aquellos casos de profesionales que, en su Estado miembro de origen, se ven obligados a colaborar con otro profesional para poder asegurar que el proyecto responde a las propias exigencias de seguridad pública de dicho Estado.

29 El Gobierno español sostiene que el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto respeta el principio de proporcionalidad y que su objetivo es proteger la seguridad pública, objetivo que se garantiza exigiendo la colaboración de un profesional capacitado para el cálculo de estructuras. En su opinión, ésta es la solución menos obstaculizadora para la libre prestación de servicios.

30 Según dicho Gobierno, no puede obtenerse este mismo resultado con una remisión a las normas deontológicas que han de ser acatadas por los beneficiarios de la Directiva, prohibiendo a cualquier profesional desarrollar actividades para las que no ha sido formado suficientemente.

31 El Gobierno español señala que, como ha reconocido la Comisión, las diferencias entre cada Estado miembro en la definición de la profesión de arquitecto justifican que el Estado miembro de acogida disponga de un amplio poder para regular las condiciones de utilización del título de arquitecto. En estas circunstancias, puede efectivamente considerarse, en opinión de este Gobierno, que el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto adapta el Derecho interno a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

32 Con carácter preliminar, procede señalar que, en virtud del artículo 10, apartado 2, del Real Decreto, cuando las intervenciones consisten en redactar proyectos de ejecución o asumir la dirección facultativa de obras, los titulados en arquitectura por un Estado miembro distinto del Reino de España, cuyo título haya sido reconocido en este último Estado miembro, no pueden ejercer en el territorio español actividades distintas de las que podrían desarrollar en su Estado miembro de origen o de procedencia conforme a la titulación expedida.

33 De dicha disposición resulta que los titulados en arquitectura por un Estado miembro distinto del Reino de España no pueden ejercer sus funciones en el mismo ámbito de actividades que los arquitectos que hayan obtenido su título en España.

34 A tenor de su segundo considerando, el objetivo de la Directiva es garantizar el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos para las actividades del sector de la arquitectura con el fin de facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios en este sector.

35 El punto esencial de este reconocimiento mutuo se halla recogido en el artículo 2 de la Directiva, que prevé que cada Estado miembro está obligado a reconocer los diplomas, certificados y otros títulos obtenidos mediante una formación que cumpla las exigencias establecidas en los artículos 3 y 4 de dicha Directiva y expedidos a los nacionales de los Estados miembros por los demás Estados miembros, y a darles, por lo que respecta al acceso a las actividades ejercidas habitualmente con el título profesional de arquitecto, el mismo efecto en su territorio que el de los diplomas, certificados y otros títulos que ese mismo Estado expide.

36 El artículo 10 de la Directiva extiende el reconocimiento mutuo a algunos otros títulos que no cumplen las exigencias contempladas en el Capítulo II de la Directiva, incluidas las establecidas en sus artículos 3 y 4.

37 De los artículos 2 y 10 de la Directiva resulta que, si los arquitectos que poseen un título expedido por el Estado miembro de acogida ejercen habitualmente una determinada actividad, un arquitecto migrante que posea un diploma, certificado u otro título comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva también debe tener acceso a dicha actividad, incluso si sus diplomas, certificados u otros títulos no implican necesariamente que exista una equivalencia material en la formación recibida.

38 En efecto, si bien es cierto que, como sostiene el Gobierno español, le corresponde a la legislación nacional del Estado miembro de acogida definir el ámbito de actividades de la profesión de arquitecto, si un Estado miembro considera que una actividad está comprendida en dicho ámbito, la exigencia del reconocimiento mutuo implica que los arquitectos migrantes también deben tener acceso a esta actividad.

39 Por lo que se refiere a la alegación del Gobierno español según la cual la Directiva, de conformidad con su artículo 1, apartado 2, sólo se refiere a las actividades ejercidas habitualmente con el título profesional de arquitecto, y según la cual las actividades contempladas en el artículo 10, apartado 2, del Real

Decreto no forman parte de estas actividades habituales, no se discute que los arquitectos que poseen un título expedido por el Reino de España ejercen habitualmente tales actividades. Por tanto, estas actividades están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva.

40 En cualquier caso, del noveno considerando de la Directiva se desprende que el artículo 1, apartado 2, de ésta no pretende dar una definición jurídica de las actividades del sector de la arquitectura.

41 Por lo que se refiere a la aplicación del artículo 56 del Tratado en el presente caso, debe señalarse que esta disposición no tiene por objeto reservar determinadas materias a la competencia exclusiva de los Estados miembros, sino que admite que las legislaciones nacionales establezcan excepciones al principio de la libre circulación en la medida en que ello esté y siga estando justificado para alcanzar los objetivos perseguidos [véase, en este sentido, por lo que se refiere al artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE, tras su modificación), la sentencia de 5 de octubre de 1977, Tedeschi, 5/77, Rec. p. 1555, apartado 34].

42 Cuando las Directivas comunitarias prevén la armonización de las medidas necesarias para garantizar la protección de un determinado objetivo, deja de estar justificado el recurso al artículo 56 del Tratado, y es en el marco de la Directiva de armonización de que se trate en el que deben efectuarse los controles apropiados y adoptarse las medidas de protección (véanse, en este sentido, por lo que se refiere al artículo 36 del Tratado, las sentencias de 8 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, Rec. p. 3369, apartado 14; de 20 de septiembre de 1988, Moormann, 190/87, Rec. p. 4689, apartado 10, y de 25 de marzo de 1999, Comisión/Italia, C-112/97, Rec. p. I-1821, apartado 54).

43 Pues bien, la Directiva prevé las medidas que deben adoptarse cuando no existe equivalencia material entre la formación recibida en el Estado miembro de origen o de procedencia y la recibida en el Estado miembro de acogida.

44 En efecto, según el artículo 16, apartado 2, de la Directiva, cuando el título de formación del Estado miembro de origen o de procedencia pueda ser confundido en el Estado miembro de acogida con un título que exige, en este Estado, una formación complementaria que el beneficiario de la Directiva no ha adquirido, el Estado miembro de acogida puede establecer que este último deberá utilizar su título de formación según una fórmula adecuada que le indique este Estado.

45 Por consiguiente, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 10 de la Directiva, al establecer en el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto que los titulados en arquitectura por otros Estados miembros cuyo título hubiere sido reconocido en el marco de esta Directiva no podrán ejercer en España facultades distintas de las que conforme a la titulación del país de origen podrían desarrollar en éste, salvo que actúen en colaboración con otro profesional capacitado para ejercerlas y con titulación asimismo reconocida según la legislación española.

Costas

46 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas del Reino de España, y puesto que han sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 10 de la Directiva 85/384/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1985, para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, y que incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios, al establecer en el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto 1081/1989, de 28 de agosto de 1989, que los titulados en arquitectura por otros Estados miembros cuyo título hubiere sido reconocido en el marco de dicha Directiva no podrán ejercer en España facultades distintas de las que conforme a la titulación del país de origen podrían desarrollar en éste, salvo que actúen en colaboración con otro profesional capacitado para ejercerlas y con titulación asimismo reconocida según la legislación española.

2) Condenar en costas al Reino de España.

La Pergola Edward Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de noviembre de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

A. La Pergola